

Sektionen för planering säkerhet och miljö
Charlotte Löfgren, Love Edenberg
Avdelningen för juridik
Anna Isberg

Klimat- och näringslivsdepartementet

EU-kommissionens förslag till direktiv om övervakning av jordhälsa och resiliens

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) anser att det är viktigt att arbeta med markhälsa men ställer oss mycket tveksamma till EU-kommissionens förslag till reglering i sin nuvarande form.
- SKR anser det nödvändigt med flexibilitet så att hänsyn kan tas till de skilda förutsättningarna på lokal, regional och nationell nivå avseende ekosystem och klimatförhållanden samt rådande administrativ struktur.
- Deskriptorer och kriterier bör justeras så att de blir relevanta för samtliga europeiska ekosystem som även skogsmark och alpin tundra. Vid bedömning av markhälsan måste man även kunna ta hänsyn till naturlig variation i marksammansättning och bakgrundshalter.
- SKR anser att det är viktigt att direktivet utformas så att det bidrar till synergier med annan EU-lagstiftning på miljöområdet och undviker överlappning.
- SKR anser att det är viktigt att kommuner och regioner inkluderas i den kommande processen gällande framtagandet av markdistrikt.
- SKR är kritisk till One out – all out-principen gällande bedömning av markhälsa, En modell med fler kategorier, förslagsvis tre till fyra stycken, skulle ge en mer nyanserad bild av markhälsan.
- SKR avstyrker Art. 11 och ser det som problematiskt att EU i flera sammanhang har för avsikt att reglera frågor som påverkar den kommunala fysiska planeringen och markanvändningen.
- Gällande Art. 15 anser SKR att det finns ett behov av förtydligande, det är inte den behöriga myndigheten som ska vidta lämpliga åtgärder, utan det bör istället föreskrivas att den behöriga myndigheten ska säkerställa att nödvändiga åtgärder i första hand vidtas av ansvarig utifrån principen om att förorenaren betalar.
- SKR anser att Art. 16 kommer att medföra en ökad tillsynsbyrå för den kommunala tillsynen. För att kunna möta kraven kommer det krävas ökade statliga medel till länsstyrelser och kommuner.

- SKR anser att det är oklart utifrån nuvarande förslag vem som kan bli adressat för de sanktioner som föreskrivs i Art. 23 och att detta behöver förtydligas.

Allmänna synpunkter

Direktivet syftar till att införa ett ramverk för övervakning av markhälsa och att kontinuerligt förbättra markhälsan inom EU med målsättningen att uppnå hälsosamma jordar till 2050. Sveriges Kommuner och Regioner anser att det är viktigt att arbeta med markhälsa men ställer oss mycket tveksamma till EU-kommissionens förslag till reglering i sin nuvarande form. För att uppnå en god markhälsa krävs åtgärder i annan lagstiftning för att förhindra att en fortsatt försämring sker, liksom lämpliga åtgärder på nationell respektive lokal nivå.

SKR anser samtidigt att det är nödvändigt att det föreslagna direktivet innehåller en flexibilitet så att hänsyn kan tas till de skilda förutsättningarna på lokal, regional och nationell nivå i de olika medlemsstaterna med avseende på ekosystem och klimatförhållande samt rådande administrativ struktur. Flexibilitet behövs avseende metoder för mätning, provtagning och rapporteringsintervall, vilket bör avspeglas i faktorer som aktuell markanvändning och befolkningstäthet samt bör följa ett riskbaserat tillvägagångssätt.

Förslaget med tillhörande deskriptorer och kriterier framstår främst vara anpassat till jordbruksmark och tar inte hänsyn till samtliga europeiska ekosystem såsom skogsmark och alpin tundra. Vid bedömning av markhälsan måste man även kunna ta hänsyn till naturlig variation i marksammansättning och bakgrundshalter.

SKR anser att det är viktigt att direktivet utformas så att det bidrar till synergier med annan EU-lagstiftning på miljöområdet och undviker överlappning. Som exempel kan naturrestaureringslagen, LULUCF och ramdirektivet för vatten nämnas, men även RePowerEU, förordningen om kritiska och strategiska råmaterial, förordningen om netto-nollindustri samt industriutsläppsdirektivet är relevanta.

Artikel 1 Mål och innehåll

SKR anser att ordalydelsen i Art. 1 inte helt överensstämmer med innehållet i resten av direktivet. Art. 1 föreskriver att föroreningen av mark ska minskas till nivåer som inte längre anses vara skadliga för människors hälsa och miljön. SKR uppfattar det som att detta innebär att saneringsåtgärder ska vidtas.

De delar av förslaget som avser förorenade områden (främst Art. 15) föreskriver dock att åtgärder ska vidtas för att minska risken för människors hälsa och miljön, vilket bör inkludera både saneringsåtgärder och andra former av riskbegränsning, såsom inkapsling av föroreningen. Det senare innebär dock inte att föroreningen har minskats till en nivå som inte är skadlig, utan man har istället säkerställt att en spridning inte sker.

Artikel 4 Markdistrikt

SKR anser att det är viktigt att kommuner och regioner, om direktivet genomförs, inkluderas i den kommande processen gällande framtagandet av markdistrikt.

Artikel 9 Bedömning av markhälsa

SKR är kritisk till förfarandet gällande bedömning av markhälsa genom en så kallad One out – all out-princip. Kommissionens förslag, att markhälsan ska klassificeras som dålig om minst ett av kriterierna i första stycket i Annex I inte uppfylls, är inte rimlig. SKR anser att en annan modell med fler kategorier, förslagsvis tre till fyra stycken, vore bättre eftersom det skulle ge en mer nyanserad bild av statusen för markhälsan i medlemsstaterna.

Art. 15 föreskriver endast krav på riskbegränsande åtgärder och inte uteslutande saneringsåtgärder. Det innebär att mark inte kan klassificeras som frisk i de fall ett markdistrikt innefattar förorenade områden där enbart riskbegränsande åtgärder vidtagits. SKR ställer sig frågande till hur dessa två delar ska samverka. Hur ska kraven på markhälsa som mäts genom ett antal deskriptorer ställas mot kravet på enbart riskbegränsande åtgärder?

Artikel 11 Metoder för begränsning av markexploatering

SKR anser att de föreslagna principerna för begränsning av markexploatering bör utgå ur direktivet. De avvägningar som behöver göras mellan exploaterings- och bevarandeintressen finns i Sverige reglerade i miljöbalken och plan- och bygglagen (PBL), om än i mindre detaljerad form. Av PBL framgår att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Motivet för detta decentraliserade ansvar är att beslut som rör den fysiska miljön ska fattas nära medborgarna, av förtroendevalda med god kännedom om lokala förhållanden. Uppgiften för den fysiska planeringen är att i den enskilda situationen komma fram till den ur allmän synpunkt lämpligaste användningen av mark och vatten.

SKR vill understryka att åtgärder som påverkar fysisk planering och markanvändning inte är en EU-kompetens och betonar vikten av att säkerställa proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna och att åtgärder som påverkar stadsplaneringen inte kan beslutas med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, i enlighet med artikel 192 i EUF-fördraget.

SKR avstyrker därför denna artikel och ser det som problematiskt att EU i flera sammanhang har för avsikt att reglera frågor som påverkar den kommunala fysiska planeringen och markanvändningen. Regeringen bör i de fortsatta förhandlingarna säkerställa att de föreslagna begränsningsprinciperna inte kommer i konflikt med det kommunala planansvaret.

Artikel 15 Riskbedömning och förvaltning av förorenade områden

Gällande punkt 4 anser SKR att det finns ett behov av förtydligande, det är inte den behöriga myndigheten som ska vidta lämpliga åtgärder, utan det bör istället föreskrivas att den behöriga myndigheten ska säkerställa att nödvändiga åtgärder i första hand vidtas av ansvarig utifrån principen om att förorenaren betalar.

Förslag till justering:

4. On the basis of the outcome of the assessment referred to in paragraph 3, the responsible competent authority shall ensure that appropriate measures are taken to bring the risks to an acceptable level for human health and the environment ('risk reduction measures').

Artikel 16 Register

Sverige har genom länsstyrelserna länge arbetat med riskklassificering av historiskt förorenade områden, vilket innebär att direktivets krav på register i princip redan är uppfyllda. Fördelen med kravet på register innebär att arbetet med riskklassificering får en högre prioritet, blir lagstadgat och kan innebära en förbättring av befintligt register. Då även pågående verksamheter kommer att inkluderas, kommer förslaget medföra en ökad tillsynsbyrå för den kommunala tillsynen. För att kunna möta kraven kommer det krävas ökade statliga medel till länsstyrelser och kommuner.

Artikel 23 Sanktioner

SKR anser att det är oklart utifrån nuvarande förslag vem som kan bli adressat för de sanktioner som föreskrivs i Art. 23 och att detta behöver förtydligas.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande